

## O Banco da Terra no Extremo Sul Gaúcho: estudo sobre a situação socioeconômica das famílias beneficiadas

*Flávio Sacco dos Anjos<sup>1</sup>*

*Nádia Velleda Caldas<sup>2</sup>*

*Fernanda Novo da Silva<sup>3</sup>*

*Lorena de Moraes Bernardi<sup>4</sup>*

---

### RESUMO

O artigo analisa as peculiaridades que envolvem a implementação do Banco da Terra no Estado do Rio Grande do Sul. O estudo indica os alcances e limitações desse programa a partir de pesquisa realizada com 60 famílias que adquiriram propriedades rurais entre os anos 2001 e 2002. Aproximadamente 21% dos agricultores não conseguiram pagar a primeira prestação de seus contratos, apesar de a maioria deles haver melhorado suas condições sociais de existência. A realidade demonstra problemas similares aos que enfrentam agricultores assentados por outros programas como a questão da assistência técnica e o acesso a políticas de promoção social.

**Palavras-chave:** crédito fundiário; reforma agrária; políticas públicas; agricultura familiar.

---

### APRESENTAÇÃO

Se a década de 1980 é convencionalmente apontada como a “década perdida” no itinerário do processo de desenvolvimento dos países hoje referidos como emergentes, os anos noventa aparecem identificados como *quintessência* da reafirmação do ideário neoliberal.

Tal assertiva encontra inegáveis evidências quando realizada à luz de um inventário sobre a atuação recente do Banco Mundial (BIRD) em nosso país e em outras nações latino-americanas, mormente no âmbito da formulação e apoio financeiro ao que erroneamente passou-se a chamar de modelo de “reforma agrária de mercado”.

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia, Docente permanente junto ao Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar da Universidade Federal de Pelotas, Bolsista de Produtividade CNPq. E-mail: [fsacco2000@yahoo.com.br](mailto:fsacco2000@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Socióloga, mestranda junto ao Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar da Universidade Federal de Pelotas, Bolsista CNPq. E-mail: [nvcaldas@ufpel.edu.br](mailto:nvcaldas@ufpel.edu.br)

<sup>3</sup> Agrônoma, mestranda junto ao Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar da Universidade Federal de Pelotas, E-mail: [agronanda@yahoo.com.br](mailto:agronanda@yahoo.com.br)

<sup>4</sup> Agrônoma, mestranda junto ao Programa de Pós-graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar da Universidade Federal de Pelotas, Bolsista CNPq. E-mail: [lorenamb@terra.com.br](mailto:lorenamb@terra.com.br)

Parte-se aqui da premissa que não se trata de uma questão meramente semântica. Confundir reforma agrária com processo amplo e drástico, inexoravelmente vinculado à desapropriação por interesse social de terras improdutivas com programas de crédito fundiário, destinados a financiar, com verbas públicas, a compra e venda de terras privadas, não pode ser visto, desde o ponto de vista dos autores do trabalho, como elemento incidental, mas como expressão máxima das contradições da atuação governamental e da correlação de forças políticas que lhe deu sustentação.

Com algumas pequenas nuances, trata-se de uma estratégia do BIRD que propugna instituir uma forma *moderna* de acesso à terra por camponeses pobres mediante operações de compra e venda. A implantação inicial deu-se na África do Sul e Colômbia, tendo no Brasil e Guatemala esse processo ocorrido a partir de 1998. Tal como aludem Sauer e Pereira (2006), esse modelo inspirou a criação de programas similares em Honduras, México, Malauí e Zimbábue, além de reforçar politicamente programas já existentes em El Salvador e nas Filipinas.

Mas se, do ponto de vista do debate político, há um ingente número de trabalhos que se dividem entre defensores e detratores do Banco da Terra, e de seu *homólogo* nordestino<sup>5</sup>, o Cédula da Terra, na perspectiva acadêmica são bastante escassas as avaliações, especialmente aquelas centradas em uma abordagem à luz da experiência concreta e da óptica dos próprios beneficiários de ambos os programas. Nesse sentido, poder-se-ia indagar: O Banco da Terra, em sua peculiar dinâmica de funcionamento, efetivamente contribui para promover a justiça social no campo, favorecendo a formação de um contingente de agricultores satisfatoriamente integrados aos mercados e viáveis técnica e economicamente?

O referido programa coaduna-se ou mostra-se compatível com outros programas com forte apelo social, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)?

A resposta a essas duas questões ultrapassa os limites deste artigo. Cumpre destacar que o reduzido espaço de tempo transcorrido desde o assentamento das famílias impede uma análise consistente da realidade concreta, tendo em vista os inúmeros aspectos envolvidos.

Mas, para os objetivos deste artigo, importa indagar: os agricultores assentados pelo Banco da Terra estão efetivamente conseguindo honrar seus compromissos e quitar as parcelas, decorrido o período de três anos de carência desde a aquisição de suas respectivas propriedades?

A investigação desenvolveu-se em dois municípios do extremo sul do Rio Grande do Sul, onde foi implantado um grande número de projetos, cujo objetivo era o de avaliar a capacidade de pagamento dos beneficiários do Banco da Terra.

Além dessa breve apresentação o artigo se divide em quatro seções, sendo a primeira delas dedicada a um rápido resgate da implantação do Banco da Terra no Brasil, ao passo que a segunda seção trata das peculiaridades histórico-políticas do aludido programa no Estado do Rio Grande do Sul. É na terceira seção que se discute os dados levantados a partir da realização da pesquisa, momento no qual são

---

<sup>5</sup> Essa forma de referência ao Cédula da Terra será melhor esclarecida ao longo do trabalho.

retomadas as grandes questões referidas, bem como oferecidos elementos que, no entender dos autores, podem contribuir ao debate sobre o alcance e problemas associados com a implantação de políticas de crédito fundiário, como é precisamente o caso do Banco da Terra. A quarta e última secção reúne as conclusões principais da pesquisa.

## A EXPERIÊNCIA RECENTE DO BANCO DA TERRA NO BRASIL

O ano de 1996 coincide com o anúncio oficial da criação do Cédula da Terra no Brasil, cuja implantação deu-se, ainda em caráter preliminar ou piloto, em 1997, nos estados do Ceará, Pernambuco, Maranhão, bem como em algumas zonas do norte de Minas Gerais. A meta inicial era de assentar 15 mil famílias nos cinco estados. Nesse sentido, como alude Navarro,

O “Cédula da Terra”, em apenas um ano e meio, atingiu a demanda prevista para os três anos originais de seu desenvolvimento, estabelecendo, em consequência, a sua meta em tempo recorde e assim superando todas as expectativas das instituições promotoras. Seu formato, forma de implantação, mecanismos e características gerais estariam, assim supõe-se, apontando que esta nova forma de acesso à terra, viabilizada por ações tipicamente relacionadas às transações comerciais usuais de um mercado de terras [...], poderia provavelmente representar uma real opção à quase sempre conflituosa e problemática (política e administrativamente) “via tradicional” do programa nacional de reforma agrária. (NAVARRO, 1998, p.1, aspas no original)

As circunstâncias históricas que cercam a implantação preliminar do Cédula da Terra, e do Banco da Terra (posteriormente) no Brasil, são bastante conhecidas. Iniciava-se, em 1998, o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e, com ele, a consolidação de um projeto pautado no protagonismo crescente das forças de mercado como ente disciplinador das relações entre Estado e sociedade civil, nos mais distintos âmbitos (saúde, educação, energia e telecomunicações), incluindo, obviamente, a agricultura.

Mas sob a égide dessa lógica, como indicam alguns estudos (SACCO DOS ANJOS e CALDAS, 2004, p.48), não se tratava de restringir a atuação estatal na economia, mas simplesmente operar *“uma modificação substancial em sua atuação, direcionando-se, doravante, tanto na criação de espaços de expansão e lucratividade para o setor privado quanto na garantia e preservação das condições de reprodução do capital financeiro globalizado”*.

Tratava-se da explicitação da nova agenda de proposições do Banco Mundial que se baseava, como alude Pereira (2006, p.14), em quatro grandes consignas: *“a complementaridade entre Estado e mercado, o abandono da idéia de Estado mínimo em favor de um Estado eficaz, a centralidade das instituições e o combate à pobreza”*.

É assim que o novo padrão de reforma agrária de mercado é apresentado com o fito de substituir a reforma agrária tradicional, baseada na centralidade da desapropriação de terras que não cumprem com a sua função social e posterior destinação às famílias rurais que delas necessitam. Aos olhos do BIRD, como alude Pereira<sup>6</sup>, o modelo “tradicional” de reforma agrária, entre outros aspectos, é politicamente conflituoso, contém uma dimensão “confiscatória”, sendo insustentável financeiramente, além de carregar um componente fortemente coercitivo que enseja ações judiciais.

Tanto o Cédula da Terra quanto o Banco da Terra, objeto do presente estudo, consistem em dar vazão a uma dinâmica pautada, não no processo de desapropriação por interesse social, como define o artigo 186 da Constituição Federal, mas em uma sistemática centrada na compra direta de terras através de operações realizadas entre, de um lado, proprietários de imóveis rurais e, de outro, pequenos produtores minifundistas (arrendatários, parceiros, meeiros) e agricultores sem-terra interessados em adquiri-las. A atuação governamental recai não só na disponibilização de recursos financeiros, mas em disciplinar as regras de funcionamento do referido programa.

Diversos têm sido os argumentos utilizados para defender as vantagens do “Banco da Terra” em relação aos dispositivos previstos no Estatuto da Terra e na legislação complementar. Segundo seus defensores, trata-se de um processo ágil, dinâmico e flexível, que transfere para os mercados a tarefa de regular o preço do solo agrícola, conferindo celeridade ao assentamento de novos agricultores. No marco dessa dinâmica haveria maior transparência e controle por parte da sociedade civil, contribuindo para reduzir a corrupção e o desvio de recursos públicos, como demonstram os incontáveis casos daquilo que se passou a chamar de “indústria<sup>7</sup> da desapropriação”.

A execução desse programa ocorre de forma descentralizada e sua operacionalização se dá por intermédio do advento de “Agências do Banco da Terra” estruturadas pelos Estados ou Associações de Municípios do país. Os produtores contemplados têm até 20 anos para pagar o financiamento, com até três anos de carência, sendo os juros pré-fixados, em média entre 6,8 e 10% ao ano, com rebate de 50% para os que quitarem suas prestações na data estipulada no contrato. Têm acesso ao programa trabalhadores que comprovem, como mínimo, cinco anos de experiência na agricultura. O imóvel financiado é a garantia real do empréstimo, ficando alienado até o final do contrato.

Transcorridos poucos anos desde a criação do Cédula da Terra, cresce o coro de críticas do programa, como as que constam no “Dossiê Projeto Cédula da Terra”, elaborado pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária, segundo o qual:

[...] o Cédula perdeu completamente o seu caráter experimental com a criação e implementação, também com o considerável suporte

<sup>6</sup> Op.cit.,p.23-24.

<sup>7</sup> A medida provisória 2.027-38, editada em 4/05/2000, também chamada de “MP das ocupações”, representa uma mudança importante nessa dinâmica ao estabelecer que *“O imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel”*.

financeiro do Banco Mundial, do Banco da Terra, antes mesmo da conclusão do projeto-piloto. Conseqüentemente, todas as propostas e compromissos de avaliação do processo de implantação e viabilidade desse projeto não passaram de promessas vazias para amenizar a resistência dos movimentos sociais organizados. Em segundo lugar (sic) esse projeto não tem um caráter puramente complementar. Esse argumento também é falacioso porque os recursos estão sendo massivamente deslocados do orçamento do Incra para o Banco da Terra, com apoio do Banco Mundial. (TEIXEIRA e HACKBART, apud CARVALHO FILHO, 2001, p.221).

A lógica mercantil do programa seria responsável, do ponto de vista dos que criticam, pela crescente artificialização do mercado de terras no âmbito dos municípios, acarretando uma espiral especulativa que repercute negativamente junto às comunidades rurais em que o mesmo vem sendo implantado. Há certamente um conteúdo fortemente ideológico nos argumentos esgrimidos pelos detratores do Programa, em boa medida identificados com o fato de que o Banco da Terra subverte completamente os mecanismos usuais de ampliação do estoque de terras para a reforma agrária.

Mas na retórica governamental, afinada com a recente atuação do BIRD, a “nova reforma agrária” ergue-se como instrumento complementar à reforma agrária *convencional*, inspirada, como alude Teófilo (2000), no princípio *demand-driven approach* (demanda dirigida por parte dos interessados) e não como um processo amplo e massivo de desapropriações e assentamento de agricultores cadastrados junto ao Incra.

A experiência brasileira ganha importância, não apenas em função das circunstâncias históricas em que o Cédula da Terra e o Banco da Terra foram implementados, mas, sobretudo, diante do volume de recursos implicados e do número de famílias assentadas. Os dados da Tabela 1 indicam que no curto espaço de tempo compreendido entre os anos 2000 e 2003 foram investidos R\$ 42,7 milhões no assentamento de quase oito mil famílias rurais em 242.537 hectares. A Bahia figura como principal Estado do ponto de vista do número de famílias beneficiadas (2.232) e do montante de recursos investidos, ao passo que é no Maranhão onde houve a compra da maior quantidade de terras (93.355 hectares).

Diante desses dados, já não pode ser imputado um caráter experimental ou piloto a um programa que, num curto espaço de tempo, ganhou tal envergadura. O mesmo há que ser dito com relação ao Banco da Terra que, entre 1999 e 2004, consumiu quase R\$ 730 milhões no assentamento de 34.478 famílias em 1,218 milhão de hectares, conforme indicam os dados da Tabela 2. Chama-se, entretanto, atenção para o fato de que, sozinho, o Rio Grande do Sul foi responsável por 29,7% dos contratos do Banco da Terra, 9,8% da área adquirida e 29,1% dos recursos, seguido de longe pelo Estado de Santa Catarina e Mato Grosso do ponto de vista do número de famílias beneficiadas (equivalente a respectivamente 4.685 e 3.214).

Diante disso, poder-se-ia indagar: quais as razões que explicam a destacada situação do Rio Grande do Sul em relação às demais unidades federativas em que o aludido programa foi implantado? O estudo de Da Ros (2006) oferece algumas

pistas no sentido de responder a esta questão que converge diretamente com os objetivos deste artigo.

**Tabela 1: Número de famílias beneficiadas através do Cédula da Terra entre 2000 e 2003, área adquirida e valor total dos contratos nos Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco.**

<b>Estado</b>	<b>Famílias beneficiadas</b>	<b>Área adquirida (ha)</b>	<b>Valor Total Contratos (R\$)</b>
BA	2.232	51.998	11.521.152,00
CE	1.777	66.440	11.161.100,00
MA	2.041	93.355	6.616.191,00
MG	411	8.049	2.242.345,00
PE	1.398	23.695	11.150.620,00
<b>TOTAL</b>	<b>7.859</b>	<b>243.537</b>	<b>42.691.408,00</b>

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MDA/SRA (2007).

**Tabela 2: Número de famílias beneficiadas através do Banco da Terra entre 1999 e 2004, área adquirida e valor total dos contratos nos Estados**

<b>Estado</b>	<b>Famílias beneficiadas</b>	<b>Área adquirida (ha)</b>	<b>Valor Total Contratos (R\$)</b>
AL	656	10.476	13.118.448,00
ES	586	5.760	12.416.380,00
GO	2.259	33.744	45.397.198,00
MA	33	827	120.296,00
MG	2.534	167.400	26.357.143,00
MS	1.212	14.869	22.847.834,00
MT	3.214	645.766	57.115.718,00
PB	999	25.010	13.866.413,00
PE	121	4.112	2.196.675,00
PI	1.436	41.458	16.454.551,00
PR	2.160	24.210	64.524.797,00
RJ	349	4.371	8.349.162,00
RN	496	10.224	7.701.461,00
RS	10.239	119.301	212.520.538,00
SC	4.685	75.426	140.294.115,00
SE	1.024	11.325	17.151.402,00
SP	2.093	14.189	63.910.812,00
TO	382	9.567	4.847.658,00
<b>TOTAL</b>	<b>34.478</b>	<b>1.218.035</b>	<b>729.190.601,00</b>

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MDA/SRA (2007).

Todavia, com o fim da era FHC, restava a convicção, por parte de amplos setores contrários à filosofia do Banco da Terra e de seu precursor – o Cédula da Terra –, de que ambos os programas deixariam de existir. A extinção efetivamente ocorreu no primeiro mandato de Lula da Silva, após haverem sido atendidas 34.759 famílias, em 18.294 operações com a aquisição de 2.537.621 hectares em todo o território nacional, a um valor total equivalente a R\$ 744.216.746, financiado com recursos do Fundo de Terras (MDA/PNCF, 2005).

Assim, somados, o Cédula da Terra e o Banco da Terra foram responsáveis pelo assentamento de 42.337 famílias em 1.460.572 hectares e por um investimento total equivalente a R\$ 771.882.009. Mas a filosofia do Banco da Terra não foi sepultada, antes pelo contrário. Apesar de algumas críticas, o atual governo optou por retomar essa dinâmica com a criação e posta em marcha do “Programa Nacional de Crédito Fundiário” (PNCF), o qual, ao fim e ao cabo, representa uma versão melhorada dos programas que o precederam.

As mudanças surgidas com o advento do PNCF incluem o estabelecimento de cinco novas linhas de financiamento, a saber: a) Combate à Pobreza Rural, dirigido a trabalhadores de renda mais baixa, organizados em associações e preferencialmente voltado para as regiões nordeste, Sul e estados de Minas Gerais e Espírito Santo; b) Consolidação da agricultura familiar, dirigido a agricultores individuais ou organizados em associações nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, Rondônia e Tocantins; c) Nossa Primeira Terra, para filhos de agricultores familiares; d) Terra para a liberdade: para trabalhadores libertados de situação de escravidão e, finalmente, e) Terra Negra para trabalhadores negros que não sejam oriundos de comunidades remanescentes de quilombos.

Dados preliminares indicam que a “nova reforma agrária”, como mostra a Tabela 3, não sofreu solução de continuidade, em que pese haverem sido contratados projetos destinados ao assentamento de 42.145 famílias que correspondem a um investimento total de R\$ 921.114.500 no período compreendido entre 2003 e 2006, ou seja, em plena Era Lula, ainda que a meta inicial era chegar a 120 mil famílias, segundo informam fontes oficiais (MDA/SIG/SAF, 2005).

Pelos dados da Tabela 3 vemos que o Rio Grande do Sul segue sendo a unidade federativa com o maior volume de recursos disponibilizados (23,3% do total), seguido de Santa Catarina (14,4%), Piauí (11,9%) e Maranhão (10,7%). Entretanto, se analisamos a questão do ponto de vista do número de famílias assentadas há um notável descenso na participação gaúcha. Em tempos de Banco da Terra o Rio Grande do Sul respondia por 29,1% entre os estados nesse quesito, passando para 12,9% com o PNCF, dado que indica uma redução de 47%.

O Estado do Piauí realizou o maior número de contratos dentre todas as unidades federativas, correspondente a 8.014 famílias (19,0% do total), seguido do Maranhão com 7.565 famílias (18,0%). Essa redução no número de famílias beneficiadas no Rio Grande do Sul se deve ao incremento no preço da terra, o qual repercutiu no sentido de reduzir o número de contratos possíveis de realizar, considerando um volume de recursos praticamente idêntico ao que havia sido investido no tempo do Banco da Terra.

**Tabela 3. Número de famílias beneficiadas entre os anos 2003 e 2007 através do Programa Nacional de Crédito Fundiário, e valor total dos contratos.**

<b>Estado</b>	<b>Famílias beneficiadas</b>	<b>Valor Total Contratos (R\$)</b>
AL	1.111	27.166.800,00
BA	3.218	48.024.800,00
CE	1.514	21.631.100,00
DF	0	0,00
ES	1.201	22.819.000,00
GO	158	6.320.000,00
MA	7.565	98.805.100,00
MG	656	12.871.200,00
MS	7	280.000,00
MT	792	31.680.000,00
PB	1.839	28.449.500,00
PE	1.751	26.940.000,00
PI	8.014	109.406.300,00
PR	852	33.705.600,00
RJ	99	3.960.000,00
RN	3.110	56.554.900,00
RO	40	1.600.000,00
RS	5.458	217.829.400,00
SC	3.325	132.810.300,00
SE	838	16.380.500,00
SP	92	3.680.000,00
TO	505	20.200.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>42.145</b>	<b>921.114.500,00</b>

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do MDA/SRA (2007).

## **O BANCO DA TERRA NO RIO GRANDE DO SUL**

A operacionalização do Banco da Terra, como dissemos anteriormente, prescinde da assinatura de termos de cooperação com os governos estaduais e da criação de agências requeridas para gerir o programa. O caso gaúcho, como indica Da Ros (2006, p.263), é absolutamente peculiar e emblemático na medida em que essas condições não se apresentavam quando da implementação do Banco da Terra.

Desde o princípio, por razões eminentemente ideológicas e programáticas, o governo *petista* de Olívio Dutra (1998-2002) e as organizações e movimentos sociais que o apoiavam, assumiram uma posição francamente contrária ao Banco da Terra. Diante desse quadro, o governo federal viu-se obrigado a adotar uma outra estratégia, centrada na assinatura de convênios diretamente com as associações de municípios. Surpreendentemente, em que pesem tais dificuldades e um contexto



político amplamente desfavorável<sup>8</sup>, o Rio Grande do Sul consta, como vimos anteriormente, como a unidade federativa brasileira com o maior número de assentados pelo Banco da Terra, assim como pelo volume de recursos envolvidos com as operações de compra e venda de propriedades rurais entre os anos 1999 e 2002. Esse programa converteu-se, em última análise, na principal política fundiária levada a cabo pelo Governo FHC no Rio Grande do Sul.

Quais as razões que permitem explicar esse aparente paradoxo?

O recente estudo realizado por Da Ros (2006) aponta uma série de causas, figurando em destaque a intencionalidade política do governo federal que, através do apoio a esse programa,

[...] esperava quebrar a conexão existente entre a pressão exercida pelas ocupações e a necessidade de implantar novos assentamentos, deixando de atuar “a reboque” da ação do MST, incidindo justamente nas regiões do RS em que a demanda por terra poderia ser canalizada para novos acampamentos. A possibilidade de acesso à terra sem ingressar no MST foi explorada politicamente pelo governo federal, pelo patronato rural e pelos setores de oposição ao governo estadual com um discurso que polarizava “a reforma agrária da paz” versus “a reforma agrária da invasão, da violência e da lona preta”. (aspas e itálico no original, p.275)

Segundo essa perspectiva, tratava-se de deslegitimar o instrumento da desapropriação, posto que *“o oferecimento de uma alternativa de acesso à terra que não passava pela mediação política do MST possibilitou ao governo federal e aos agentes políticos locais um maior nível de controle sobre o processo, em particular no que tange à seleção dos beneficiários”* (DA ROS, 2006, p.259).

Parte-se do suposto de que a implantação do Banco da Terra coincide, tanto no plano nacional quanto regional, com uma relativa perda de apoio político por parte da sociedade civil em relação à reforma agrária<sup>9</sup>. Esse quadro é fruto do impacto das ações protagonizadas pelos movimentos sociais que evidenciam uma mudança de estratégia, no qual há um recrudescimento no processo de enfrentamento<sup>10</sup> com o Estado, bem como a incorporação de novas bandeiras e alvo de lutas, como é o caso da cruzada contra os alimentos transgênicos e, mais

<sup>8</sup> A não-adesão do governo do Estado impediu, entre outras coisas, que a extensão rural oficial desempenhasse suas usuais atribuições, como as que afetam a elaboração de propostas e o acompanhamento dos projetos, razão pelo qual a implementação do Banco da Terra lançou mão de outros mecanismos, como é o caso da montagem de equipes técnicas junto às associações de municípios e/ou prefeituras.

<sup>9</sup> No âmbito da igreja católica brasileira percebe-se um claro e indiscutível afastamento em relação ao ideário da teologia da libertação que havia preponderado nas décadas precedentes na América Latina.

<sup>10</sup> Para Navarro (2001), há uma “razão instrumental” que orienta as ações do MST que, de um lado, trata de deslegitimar o papel do Estado, mas que, de outro, converte-se no mais integrado dos movimentos populares que subsiste e se amplia com base no acesso a recursos públicos, estabelecendo-se, nestas circunstâncias, uma flagrante contradição com o imaginário social que se construiu ao longo do tempo em relação ao próprio movimento.

recentemente, contra a expansão das plantações de eucalipto, pinus e acácia negra em muitas áreas do Estado, particularmente no extremo sul gaúcho<sup>11</sup>.

Em 1993 é criada a Via Campesina, organização social internacional que congrega um grande número de movimentos sociais em torno a uma série de bandeiras, com ênfase na reforma agrária, soberania alimentar, combate aos produtos transgênicos e às regras e imposições advindas da Organização Mundial do Comércio (OMC). O movimento dos trabalhadores rurais sem terra, dos pequenos agricultores, mulheres camponesas, atingidos por barragens e Comissão Pastoral da Terra figuram entre as organizações vinculadas à Via Campesina no Brasil.

Não obstante, a segunda metade dos anos noventa coincide com a ampliação do espectro de atuação dos movimentos sociais rurais no Rio Grande do Sul, um aumento<sup>12</sup> no número de ocupações e de assentamentos, bem como uma crescente radicalização nas ações desenvolvidas, que, geram conseqüentemente, outros desdobramentos.

Não menos importante foi a atuação protagonizada, à época, pela FARSUL, representação da classe patronal gaúcha, em ações que ficaram conhecidas como movimento “vistoria zero” que visavam, como o próprio nome indica, impedir a fiscalização de propriedades por parte dos técnicos do INCRA em relação aos índices de produtividade e ao cumprimento da função social das grandes unidades de produção.

Tudo parece apontar para o fato de que a aludida primazia concedida à reforma agrária de mercado, nessa unidade federativa, tem a ver tanto com as circunstâncias políticas, caricaturalmente expostas anteriormente, quanto pela influência que tais organizações exercem sobre o resto do país e dos termos em que esse enfrentamento se desenvolve na arena política gaúcha.

## **O BANCO DA TERRA NO EXTREMO SUL GAÚCHO: ALCANCES E LIMITAÇÕES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA**

Nesta sub-região do Rio Grande do Sul a operacionalização do Banco da Terra deu-se através da criação de Unidade Técnica vinculada à Associação dos Municípios da Zona Sul (AZONASUL), que integra 23 localidades (Amaral Ferrador, Arroio do

<sup>11</sup> A título de referência pode-se mencionar a ação protagonizada pelo Movimento das Mulheres Camponesas, no ataque ao Centro de Pesquisas da Aracruz Celulose, em Barra do Ribeiro (RS), no dia 8 de março de 2006, que ganhou ampla divulgação na mídia nacional.

<sup>12</sup> No período compreendido entre 1995-1998, coincidente com o governo de Antônio Brito (PMDB), houve um total de 22 ocupações de terra e 21 acampamentos com 4.361 famílias envolvidas. Durante o governo Olívio Dutra (PT) ocorreram 33 ocupações, 54 acampamentos com 5.725 famílias envolvidas (DA ROS, 2006, p.261). A mesma fonte indica, por outro lado, que entre 1995 e 1998 foram implantados 73 projetos de assentamento no Estado, envolvendo um total de 3.476 famílias. Destarte, entre os anos 1999 e 2002, correspondente ao segundo mandato de FHC e com Olívio Dutra como governador, o número de assentamentos se viu reduzido a 27 com apenas 995 famílias assentadas. Estes dados permitem avaliar a dimensão que o Banco da Terra assumiu no Rio Grande do Sul se comparada com os dados da reforma agrária.

Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Cristal, Encruzilhada do Sul, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu).

Trata-se de uma ampla zona fisiográfica que aglutina tanto municípios em que a agricultura familiar é a forma social dominante, do ponto de vista do número de estabelecimentos (situados fundamentalmente na pequena região serrana), quanto grandes municipalidades, onde há amplas planícies marcadas pela presença de médias e grandes explorações. Conjuntamente, os pequenos estabelecimentos dedicam-se a uma pauta diversificada de produtos, que inclui a produção de fumo, pêssego, morango, horticultura, milho, soja, avicultura de corte e pecuária leiteira, ao passo que as grandes explorações voltam-se, predominantemente, à produção de arroz irrigado, soja e pecuária extensiva (bovinos e ovinos).

Desde as últimas quatro décadas, a região em tela enfrenta-se a um processo de estagnação econômica, motivado, entre outras coisas, pela queda no preço dos produtos agrícolas nos mercados nacionais e estrangeiros. O parque industrial é pouco diversificado, tendo como principal setor a indústria da alimentação, bastante vulnerável à competição imposta pelos países do Prata e de outros continentes.

Entretanto, é nessa porção da geografia gaúcha que encontramos a maior concentração de agricultores assentados pelo Banco da Terra, assim como o volume de recursos investidos no financiamento da compra de imóveis rurais.

Os dados da Tabela 4 indicam um total de 858 famílias beneficiadas com a compra de 14.921 hectares e investimentos que ascendem a R\$ 18,4 milhões. Esses dados correspondem a uma participação de respectivamente 8,4%; 12,5% e 8,7% em relação ao conjunto do Estado do Rio Grande do Sul.

Quais as razões imputadas para explicar a dimensão que assumiu o Banco da Terra no extremo sul gaúcho?

**Tabela 4. Número de famílias beneficiadas, área adquirida e valor total dos contratos do Banco da Terra nos municípios integrantes da Associação dos Municípios da Zona Sul do Rio Grande do Sul entre os anos 2000 e 2004.**

Municípios	Famílias beneficiadas	Área Adquirida (ha)	Valor dos contratos (R\$)
Amaral Ferrador	4	67	73.473,00
Arroio Grande	26	707	677.130,00
Canguçu	239	3.653	4.760.741,00
Capão do Leão	19	262	452.051,00
Cerrito	28	379	550.174,00
Cristal	35	537	627.111,00
Herval	32	923	728.613,00
Jaguarão	10	177	252.219,00
Morro Redondo	30	401	546.335,00
Pedro Osório	46	698	947.701,00
Pelotas	122	1.665	2.231.084,00

Pinheiro Machado	76	1.795	2.335.508,00
Piratini	69	1.764	1.947.196,00
Rio Grande	11	161	248.932,00
Santa Vitória do Palmar	20	421	596.664,00
Santana da Boa Vista	8	131	118.440,00
São Lourenço do Sul	78	1.120	1.237.766,00
Turuçu	5	60	90.560,00
<b>TOTAL</b>	<b>858</b>	<b>14.921</b>	<b>18.421.698,00</b>

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do MDA/SRA (2007).

Segundo Da Ros (2006), essa concentração das aquisições é resultante: a) do baixo preço das terras, decorrente da menor qualidade agronômica dos solos; b) do aumento da oferta de terras ao Incra em face da indisposição dos grandes proprietários em possuir terras limítrofes aos assentamentos de reforma agrária; c) da maior proporção de áreas identificadas como improdutivas em face da forte presença da pecuária extensiva e, finalmente, d) a intensificação das ações do MST nesta zona, *“em razão de essa região apresentar maior concentração fundiária e da dificuldade de desapropriar terras na metade norte [do Estado]”* (DA ROS, 2006, p.260-261).

## O BANCO DA TERRA SOB A ÓTICA DOS PRÓPRIOS BENEFICIÁRIOS

Com a realização desta pesquisa, buscou-se avaliar a situação do Banco da Terra numa região em que essa política pública granjeou considerável importância do ponto de vista do número de projetos e de recursos envolvidos, não obstante a negativa do governo estadual em assumir o programa, como aludimos anteriormente.

Em torno da AZONASUL aglutinaram-se as forças que apoiavam o programa no plano regional, as quais foram extremamente ágeis no cadastramento de produtores e na elaboração de propostas. O não envolvimento do governo do Estado abriu passo a um concerto de atores políticos de corte eminentemente conservadora no plano regional, particularmente do ponto de vista dos sindicatos de trabalhadores rurais ligados à FETAG<sup>13</sup> e prefeituras municipais que viram, através do Banco da Terra, uma oportunidade única de ampliarem sua atuação junto à população rural e fortalecer seu poder político.

A presente pesquisa realizou-se entre os meses de abril e maio de 2005, mediante aplicação de sessenta (60) questionários estruturados junto a agricultores assentados pelo Banco da Terra nos municípios de Pelotas (30) e Canguçu (30) entre

<sup>13</sup> A FETAG – Federação dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul é ligada à CONTAG, e entre suas bandeiras de luta consta uma defesa incondicional do plantio de cultivos transgênicos, contrariamente à posição assumida por outras organizações como a própria CONTAG, o Movimento dos Pequenos Agricultores (braço sindical do MST) e movimentos sociais ligados à Via Campesina. A FETAG possui atualmente 349 sindicatos filiados, sendo, portanto, majoritária.

os anos 2000 e 2001. O que a seguir é apresentado representa uma pequena parcela dos dados e das informações obtidas, considerando que o foco principal desta investigação se identifica com duas questões centrais, quais sejam:

Transcorrido o período de carência (três anos), os agricultores estão efetivamente conseguindo honrar seus compromissos no sentido de amortizar o financiamento das propriedades adquiridas? Qual a avaliação que fazem as famílias sobre a eficácia do programa do ponto de vista de suas expectativas em relação ao futuro? Parte-se da premissa de que a resposta a essas indagações é fundamental para subsidiar a atuação estatal e corrigir algumas distorções. O fato é que, apesar do grande número de famílias beneficiadas pelo Banco da Terra no país e região, há um escasso número de trabalhos que buscam uma aproximação consistente a respeito do impacto dessa política pública à luz dos próprios beneficiários.

A pesquisa revelou que a condição prévia que predominava entre os assentados pelo Banco da Terra era a de arrendatário (57%), seguida de parceiro (27%), sendo o restante (16%) formado de meeiros, empregados e de outra condição.

Após terem sido assentados, 45% dos produtores informaram haver reduzido a área anteriormente arrendada, tendo 8,3% aumentado e 6,7% mantido a mesma área sob essa condição.

A área das propriedades adquiridas através do programa aproxima-se bastante do módulo rural regional (16 ha), sendo maior, em termos médios, em Canguçu (17,93 ha) do que em Pelotas (15,29 ha). Para os objetivos da pesquisa interessava saber se os agricultores consideram que realizaram um bom negócio através do Banco da Terra. A esmagadora maioria (95%) respondeu que sim. Os que responderam negativamente justificam sua posição pelo fato de não saberem se conseguirão cumprir o cronograma de pagamentos diante das atuais dificuldades econômicas em que se encontram mergulhados.

Perguntamos aos entrevistados qual o valor do contrato à época da aquisição da terra, bem como o valor que atribuem à propriedade na atual conjuntura. Conforme mostra a Tabela 5 há uma sensível diferença entre ambos os valores. Na avaliação que realizaram, o preço médio dos imóveis atual é 267% superior em relação ao momento em que ocorreu a transação. Sem dúvida é este um dos argumentos para explicar por que a maioria dos agricultores disse haver feito um bom negócio com o Banco da Terra. Mostra também a percepção dos agricultores de que houve um aquecimento no mercado de terras na região, mesmo diante de uma crise generalizada na agricultura, motivada tanto pela queda no preço dos produtos agrícolas quanto pelas últimas secas que atingiram o sul do Estado.

**Tabela 5. Valor médio dos imóveis rurais adquiridos através do Banco da Terra e valor atual informado pelos agricultores assentados pelo mesmo programa**

	<b>Aquisição</b>	<b>Atual</b>
Valor médio do imóvel (R\$)	21.619,35	79.374,00
Valor médio por hectare (R\$/ha)	1.325,13	4.855,69

Fonte: Pesquisa de Campo (2005).

A pesquisa mostrou que a idade média dos titulares dos imóveis rurais adquiridos através do Banco da Terra é de 42,6 anos. A distribuição das sessenta propriedades que foram objeto da entrevista em relação a esse quesito aparece referida nos dados da Tabela 6, revelando uma preponderância dos agricultores no intervalo compreendido entre 36 e 45 anos de idade.

Esse dado é interessante na medida em que o atual Programa Nacional de Crédito Fundiário introduz uma importante inovação ao instituir a linha “Nossa Primeira Terra”. cujo objetivo é o de contemplar justamente filhos de produtores que, recorrentemente, têm dificuldades no afã de estabelecerem-se como agricultores, seja em face da escassez de recursos financeiros para a compra de terra, seja em virtude da rigidez do padrão sucessório que se impõe nas comunidades rurais do Sul do Brasil.

Entre os entrevistados havia apenas um analfabeto, sendo a escolaridade média de 4,2 anos. Apenas 6,7% dos titulares das explorações concluíram o primeiro grau. O número de pessoas que compõem a unidade familiar corresponde ao padrão médio dos domicílios rurais identificado nos últimos censos demográficos. Como mostra a Tabela 7, quase 2/3 das famílias possuem até quatro (04) residentes. É cada vez mais escassa a presença de grupos domésticos numerosos, tal como indicam recentes estudos (SACCO DOS ANJOS e CALDAS, 2005; CAMARANO e ABRAMOVAY, 1999).

**Tabela 6. Distribuição dos agricultores assentados pelo Banco da Terra segundo faixas etárias.**

<b>Faixa etária</b>	<b>%</b>
25 a 35 anos	16,7
36 a 45 anos	51,6
46 anos e mais	31,7
Total	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo (2005).

Para ter acesso ao Banco da Terra é exigido do candidato a comprovação de experiência nas atividades agrárias. Muitos agricultores beneficiados desenvolveram outros cultivos e criações a partir do momento em que passaram a explorar o estabelecimento adquirido através do programa, ao passo que outros seguiram

atrelados aos mesmos sistemas de produção e atividades que desenvolviam sob a forma de regimes de parceria, meação e arrendamento.

**Tabela 7. Distribuição dos agricultores assentados pelo Banco da Terra segundo o número de pessoas residentes por domicílio.**

Número de residentes	%
Até 4 pessoas	65,0
5 a 6 pessoas	26,7
7 a 10 pessoas	8,3
Total	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo (2005).

Ao realizar esse confronto (ver Tabela 8), foi possível detectar que os produtores que se dedicavam ao leite mantiveram-se nessa atividade, do mesmo modo que os que produziam morango. Chama, entretanto, a atenção para o caso de o fumo ser um tipo de atividade que ocupava 1/3 dos produtores antes de haverem sido assentados pelo Banco da Terra, passando a ser cultivado em quase 2/3 dos estabelecimentos que foram objeto da investigação.

Nas normas que regem o funcionamento do Banco da Terra não constam impedimentos com relação ao cultivo do fumo. Mas, embora o fumo não constasse em nenhum dos projetos de exploração a serem então desenvolvidos pelos assentados como atividade agropecuária preconizada pelos técnicos, a realidade é que esse cultivo passou a ser o mais expressivo dentre as famílias beneficiadas, em boa medida diante da escassez de alternativas viáveis economicamente.

Mas essa opção das famílias traz consigo implicações importantes do ponto de vista do acesso ao crédito agrícola por parte dos assentados do Banco da Terra, razão pelo qual julgamos fundamental realizar uma pequena digressão na análise dessa questão.

**Tabela 8. Distribuição dos agricultores entrevistados segundo o tipo de atividade agropecuária desenvolvida antes e depois do assentamento pelo Banco da Terra.**

		Dedicação à atividade (%)	
		Antes do assentamento	Depois do assentamento
Pecuária de leite		31,7	31,7
Fumo		33,3	63,3

Milho	65,0	26,6
Feijão	61,7	26,6
Morango	8,3	8,3
Pêssego	6,7	18,3
Soja	16,7	13,3

Fonte: Pesquisa de Campo (2005).

Em 1997, logo após a criação do PRONAF, a cultura do fumo concentrava quase a metade das operações de custeio nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul<sup>14</sup>, conforme asseveram Abramovay e Veiga (1999, p.30). Todavia, em 2004 foram firmados apenas 27 contratos de custeio do fumo no Rio Grande do Sul e nenhuma operação em Santa Catarina, segundo dados do Banco Central (2007), num universo de 239.965 e 91.373 contratos em respectivamente cada uma das unidades federativas.

Ocorre que a partir de 2001-2002 não foram mais disponibilizados recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) para o custeio de lavouras de fumo, cumprindo o disposto na Resolução 3.031 do Banco Central que vetou tal operação. A partir de então, as operações de custeio dessa cultura deveriam ser realizadas por intermédio das exigibilidades bancárias (Recursos Obrigatórios – MCR 6.2) com juros de 8,75% ao ano, considerando que sob a égide do PRONAF, os produtores enquadrados no Grupo C tinham direito ao rebate e a juros de apenas 4% ao ano.

Com efeito, apesar de constarem como público preferencial do PRONAF, apenas 23,3% dos agricultores realizaram operações de custeio todos os anos, através desse programa, desde que foram assentados pelo Banco da terra. A vinculação preferencial com o fumo, com o beneplácito ou omissão dos técnicos responsáveis pela elaboração e execução dos projetos, restringiu as possibilidades das famílias de explorarem outras alternativas. Esse dado é importante na medida em que sinaliza a falta de sintonia entre a dinâmica que acompanhou a implantação dos projetos do Banco da Terra com as regras que regem o funcionamento do PRONAF custeio.

Por outro lado, a pesquisa mostrou que 93,3% dos produtores tiveram acesso ao crédito de investimento (PRONAF A/C) disponibilizado para fazer frente às despesas iniciais de instalação das famílias nas áreas adquiridas.

Os dados da Tabela 9 realizam o cotejo entre a posse de animais domésticos antes e depois de as famílias terem sido assentadas pelo Banco da Terra. Chama a atenção o crescimento no número de cabeças de bovinos que, além do importante papel relativo à produção de leite, carne e tração animal, cumprem outras funções, como a de servir como reserva de valor ou “poupança” que as famílias podem utilizar em caso de necessidade. O fato é que nada menos que 68,3% das famílias incrementaram o número de bovinos desde que foram instaladas em suas respectivas áreas.

<sup>14</sup> No Rio Grande do Sul e em Santa Catarina foram realizados respectivamente 140.686 e 77.656 operações de custeio em 1997.



Outro indicador que permite aferir a situação socioeconômica das famílias assentadas pelo Banco da Terra é indicado na Tabela 10. Transcorridos três anos desde que foram assentadas, 81,7% das famílias dispõem de geladeira, 83,3% possuem televisão, 56,7% possuem freezer e 75,0% possuem máquina de lavar roupa, tendo a grande maioria desses equipamentos sido adquirida após haverem sido instalados em suas respectivas propriedades.

A pesquisa mostrou a presença de aposentados e/ou pensionistas em  $\frac{1}{4}$  das propriedades, havendo para o conjunto de propriedades investigadas uma escassa incidência (11,7%) de casos em que as famílias contaram com receitas decorrentes de atividades não-agrícolas.

Merecem especial atenção os dados constantes na Tabela 11. Os sessenta agricultores que fizeram parte da amostra subdividem-se em três grupos. O primeiro deles é formado pelos que conseguiram quitar a primeira parcela, transcorrido o período de carência (três anos). O segundo é o dos que não pagaram e o terceiro compreende a situação das famílias cuja primeira parcela não havia vencido por ocasião da aplicação do questionário.

**Tabela 9. Número médio de animais domésticos por família antes e depois do assentamento pelo Banco da Terra.**

	Número médio de animais domésticos por família	
	Antes do assentamento	Depois do assentamento
Bovinos	7,8	11,9
Aves	30,2	30,8
Suínos	4,2	3,9
Eqüinos	0,8	1,1

Fonte: Pesquisa de Campo (2005).

**Tabela 10. Distribuição percentual dos estabelecimentos segundo a posse de bens duráveis.**

Tipo de bem	%
Banheiro completo	73,3
Fogão à gás	91,7
Fogão à lenha	93,3
Freezer	56,7
Forno elétrico/microondas	21,7
Máquina de lavar roupa	75,0

Geladeira	81,7
Automóvel	46,7
Motocicleta	53,3
Antena parabólica	33,3
Televisão	83,3

Fonte: Pesquisa de Campo (2005).

**Tabela 11. Distribuição porcentual dos estabelecimentos segundo a quitação da primeira parcela do Banco da Terra**

Pagamento da 1ª parcela	%
Adimplentes	56,7
Inadimplentes	15,0
Não havia vencido a 1ª parcela	28,3
Total	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo (2005).

Quando se analisa apenas os casos em que a primeira parcela havia vencido, o índice de inadimplência corresponde a 21%. Dos nove agricultores que não pagaram (sete deles integrados de empresas fumageiras), seis alegaram frustração de safra provocada pela seca e três declararam renda insuficiente à época da quitação da parcela.

Cabe advertir que o período compreendido entre 2003 e 2006 coincidiu com ciclos de estiagem que atingiram, em graus variáveis, mas indistintamente, o extremo sul do Rio Grande do Sul. Todavia, fica evidente que o projeto de exploração das propriedades, que previa um conjunto de atividades e um fluxo de rendas capaz de fazer frente às despesas correntes dos agricultores, em termos gerais, afasta-se radicalmente da realidade que se desvela a partir da realização desta pesquisa, quase uma quimera, se levado ao pé da letra. Ainda assim, diante de um quadro bastante desfavorável, a taxa de inadimplência pode ser considerada como relativamente baixa.

É sabido que a assistência técnica é um item fundamental na viabilização de assentamentos, tanto do ponto de vista da reforma agrária tradicional quanto em programas de crédito fundiário. Mas, como reiterou-se anteriormente, com o não-envolvimento do governo estadual na implantação do programa, inexistiu, desde então, um compromisso tácito por parte dos extensionistas rurais em prestar assistência aos beneficiários do Banco da Terra, a não ser que esses viessem a realizar contratos de custeio via PRONAF.

De certo modo, esse espaço foi ocupado pelos instrutores das fumageiras, tendo em vista o elevado número de integrados entre os assentados. Mas o que dizer dos que optaram por desenvolver outras linhas de produção? Alguns agricultores informaram que estão recebendo orientações técnicas de organizações

não-governamentais que atuam na região, como é o caso do Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA), ligado à Igreja Evangélica de Confissão Luterana do Brasil. Resulta, entretanto, emblemático dizer que 22 dos 60 agricultores entrevistados disseram não haver recebido assistência técnica oficial no ano agrícola coincidente com a realização da pesquisa (2004-2005).

O quadro aqui desenhado lança uma nuvem de incertezas do ponto de vista do acompanhamento técnico a esses projetos, bem como em relação ao futuro dessas famílias rurais na medida em que há obstáculos importantes no acesso a recursos exigidos para financiar melhorias nas propriedades e alavancar a exploração dos recursos produtivos (irrigação, adubação, benfeitorias).

Quando confrontamos o Banco da Terra com o atual PNCF é possível perceber a enorme retração na participação dos municípios da AZONASUL em termos de famílias assentadas. Se o primeiro dos programas contemplou a região com R\$ 18,2 milhões para um total de 858 famílias assentadas, o atual PNCF prevê 178 famílias assentadas a um custo total correspondente a apenas R\$ 7,1 milhões.

## CONCLUSÕES

A realização deste estudo permitiu revelar as circunstâncias especiais em que o Banco da Terra foi implantado no Estado do Rio Grande do Sul, bem como no âmbito do conjunto de localidades integrantes da Associação dos Municípios da Zona Sul, onde o dito programa alcançou o maior número de famílias assentadas nessa unidade federativa.

Aos elementos anteriormente arrolados para explicar o alcance e a dimensão que o Banco da Terra adquiriu no Rio Grande do Sul, há que incluir alguns fatores de considerável importância. Trata-se do reconhecimento de que o principal movimento social rural (MST) em atividade atravessa um notório processo de refluxo<sup>15</sup> nos estados do Sul, vistos como berço de uma organização que se estrutura em nível nacional, desde o começo dos anos noventa. Esse cenário, adverte Navarro (2001), decorre, precisamente nestas latitudes, de uma sensível redução do estoque de terras improdutivas e passíveis de desapropriação, bem como da dificuldade que enfrenta o MST do ponto de vista de sua capacidade de recrutamento e mobilização. A esses aspectos há que se acrescentar a recente perda de apoio político que o movimento, até então, dispunha no seio de grupos sociais cada vez mais descontentes com a radicalidade das ações empreendidas por essa organização.

---

<sup>15</sup> Esse refluxo do MST tem sua máxima expressão nos episódios recentes envolvendo o surgimento de plantações de eucalipto mediante contratos firmados (muito semelhantes ao sistema de integração vertical) entre assentados da reforma agrária e a Votorantin Celulose e Papel que, para alguns, não passam de contratos de arrendamento. Trata-se, ao fim e ao cabo, de flagrante contradição na medida em que a luta contra os efeitos do chamado "deserto verde" é uma das consignas do MST na atualidade. Em recente reportagem (16/3/2007) publicada no Diário Popular de Pelotas (RS) consta o depoimento de uma das importantes lideranças estaduais do MST que afirmou: *"Talvez tenha sido pouca informação: os líderes locais fraquejaram..."* (DIÁRIO POPULAR, 2007, p.5).

Mas fortalecer programas de crédito fundiário supõe um elemento novo que implica romper a cadeia de transmissão que reinava, de forma unívoca, entre as inúmeras ocupações e o surgimento de novos assentamentos por iniciativa do governo federal.

A aproximação aqui realizada possibilitou responder, ainda que de modo limitado e parcial diante do pequeno número de propriedades visitadas (7% do universo), às questões anteriormente formuladas. Com efeito, o Banco da Terra e programas similares de crédito fundiário, em tese, reúnem condições operativas para formar um contingente de agricultores viáveis técnica e economicamente e perfeitamente integrados aos mercados.

A questão agrária brasileira permanece como tema obrigatório no cotidiano nacional, sobretudo em face das campanhas protagonizadas pelos movimentos sociais, em que pese a posição de muitos pesquisadores que peremptoriamente reafirmam que o tempo da reforma agrária no Brasil já passou, tratando-se de matéria que só encontra justificativa enquanto política compensatória no marco de uma demanda estritamente social.

Nesse sentido, seria quase impossível não examinar o alcance e as particularidades de um programa de crédito fundiário sem confrontá-lo, ao menos na perspectiva dos resultados obtidos, com aquilo que se convencionou chamar de “reforma agrária clássica”.

Com efeito, se o Banco da Terra identifica-se como um processo ágil, flexível e descentralizado de permitir o acesso ao solo agrícola por famílias rurais com pouca ou nenhuma terra, também é verdade que essa modalidade de política pública encerra uma série de problemas, muitos dos quais similares, para não dizer idênticos, como aqueles enfrentados por muitos assentamentos recentemente surgidos em nosso país.

Particularmente importante é a questão da assistência técnica e acompanhamento aos assentados pelo Banco da Terra. Com efeito, se para elaboração das propostas e dos projetos de exploração houve enorme agilidade por parte dos atores sociais envolvidos (sindicatos, prefeituras, Banco do Brasil, agricultores, etc.), na perspectiva do acompanhamento às famílias e da orientação há severas restrições, para não dizer total impotência e descompromisso com os rumos dos projetos.

Alguns depoimentos de técnicos envolvidos na elaboração dos projetos de exploração manifestaram conhecimento de que as indicações recomendadas não seriam levadas a efeito pelos agricultores. Isso posto, quase 2/3 dos assentados que foram entrevistados estabeleceram contratos de integração com empresas fumageiras, distanciando-se frontalmente do esquema de exploração indicado por ocasião da aquisição das propriedades.

É inegável que o Banco da Terra representa uma importante alternativa de acesso à terra, oferecendo uma perspectiva clara de emancipação social para as famílias beneficiadas. Para seus apologistas tratar-se-ia da cristalização do mito da autonomia do camponês do Brasil meridional, reiteradamente decantada nos estudos socioantropológicos que, em boa medida, servem de inspiração à formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento.

Entretanto, o dito programa também é importante na medida em que é apontado como um dos responsáveis pelo incremento no preço da terra na região, contribuindo para fortalecer a espiral especulativa, mesmo naquelas localidades marcadas pelas últimas crises na agricultura. Já à época da implantação dos projetos, os conselhos municipais de desenvolvimento rural viram-se diante da necessidade de impor limites às transações realizadas sob sua égide, sob pena de comprometer a verba disponibilizada para a respectiva localidade e o número de agricultores a serem beneficiados.

Contudo, como indicam recentes estudos (SACCO DOS ANJOS e CALDAS, 2004), essa dificuldade foi contornada mediante cobrança de ágio por parte do proprietário da terra a ser negociada, situação que era do conhecimento dos agentes envolvidos na análise das propostas. A justificativa para a cobrança recaiu, invariavelmente, na demora com que os recursos eram liberados por parte do Governo Federal. Resta a convicção de que muitas operações excederam o valor efetivamente aprovado pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Com base nessa dinâmica o valor real da negociação, com relativa frequência, superou consideravelmente, o valor da operação autorizada pelo Conselho, fato que pode haver contribuído para alimentar a espiral especulativa do preço do solo.

Nas atuais circunstâncias não é possível afirmar que os assentados do Banco da Terra tenham assegurado alguns graus de liberdade adicionais no acesso a políticas de promoção social e conseqüente ampliação do universo de possibilidades com base em programas já existentes, como é o caso do PRONAF. Ao contrário, muitos deles encontram dificuldades de contrair empréstimo de custeio por serem integrados a empresas fumageiras, tal como ficou demonstrado anteriormente.

Havia uma demanda latente de interessados em vender terra, cuja ampla maioria era formada de pequenos e médios proprietários que viram, através desse programa, uma oportunidade de acesso à propriedade fundiária. Do mesmo modo, havia também famílias com escassos recursos financeiros que conseguiram ampliar sua escala de produção através do programa e melhorar suas condições sociais de existência. Por outro lado, é evidente que existia um amplo espaço de interferência na escolha dos beneficiários do programa, cujo poder discricionário<sup>16</sup> cabia a presidentes de sindicatos de trabalhadores rurais, prefeitos, vereadores, etc., o que por si só reacende a polêmica em torno da transparência dos processos e dos critérios adotados.

O grande número de famílias assentadas e o elevado montante de recursos envolvidos lança sobradas dúvidas com relação aos reais objetivos com que o Banco da Terra foi implantado no Brasil e, particularmente, no Rio Grande do Sul. Do mesmo modo, há que ser visto com algumas reservas o argumento de que se tratava de um programa complementar à reforma agrária clássica ou tradicional.

Por outro lado, parece óbvio que o repertório de políticas públicas há que transcender a esfera estrita da introdução de mecanismos de ampliação do acesso à terra, no sentido de convergir para a busca de alternativas de viabilização no acesso a

---

<sup>16</sup> Um dos documentos que faziam parte da volumosa relação constante dos projetos era a carta-consulta do Presidente do sindicato que por esse instrumento podia recomendar ou não o cadastro de agricultores a serem incluídos como beneficiários do Banco da Terra.

mercados, com medidas de apoio à compra dos produtos da agricultura familiar, investimentos em infra-estrutura e melhoria das condições em que operam as unidades de produção.

---

## The Land Bank in the Brazilian Extreme South: A study of the socioeconomic situation of the benefited families

### ABSTRACT

The article analyzes the peculiarities that involve the implementation of the Land Bank in the State of Rio Grande do Sul, Brazil. The study indicates the impacts and limitations of this program obtained from a research carried out with 60 families who had purchased rural properties between 2001 and 2002. Approximately 21% of the family farmers did not pay the first installment of its contracts, despite the majority had improved its social conditions of existence. The reality shows identical problems found on other programs of agrarian reform like the question of access to the technical assistance and politics of social promotion.

**Key Words:** agrarian credit; land reform; public politics; family farming.

---

### REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)* TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 641 Convênio FIPE/IPEA 07/97 Brasília, abril de 1999
- BRASIL, Ministério da Fazenda - MF, Banco Central do Brasil, BCB. *Crédito Rural: Anuário Estatístico do Crédito Rural*. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/CreditoRural/2005/Pronaf>. Acesso em 30 março de 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF. *Recuperação e Regularização dos Projetos Financiados pelo Fundo de Terras (Programas Banco da Terra e Cédula da Terra): Princípios e Diretrizes*. Disponível em: <http://www.creditofundiario.org.br/biblioteca/view/banco-da-terra>. Acesso em 30 de março de 2007.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medida Provisória nº 2.027-38, de 4/05/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/Antigas/2027-38.htm>. Acesso 30 de março de 2007.

CAMARANO, A.A.; ABRAMOVAY, R. *Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Texto para discussão, nº 621.

CARVALHO FILHO, J. J. *Política Agrária no Governo FHC: desenvolvimento rural e a nova reforma agrária*. In: LEITE, S. (org.) *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*, Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2001, p.193-223.

DA ROS, C. A. *A implementação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul: uma leitura política*. In: SAUER, S. e PEREIRA, J.M.M., *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006, 352 p., p.259-283.

NAVARRO, Z. *O projeto piloto "Cédula da Terra" – comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente*. Disponível em: [www.nead.org.br](http://www.nead.org.br).

NAVARRO, Z. *Mobilização sem emancipação. As lutas sociais dos sem-terra no Brasil*. In: SANTOS, B.S.(org.) *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002,. 514p., p.189-232.

PEREIRA, J. M. M. *Neoliberalismo, Políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina*. In: SAUER, S. e PEREIRA, J.M.M., *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006, 352 p., p.13-47.

SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N. V. *A Reforma Agrária na Contramão: a controvertida experiência do Banco da Terra*. In: *Sociedade em Debate*, v.10, nº 2, Agosto, Pelotas:EDUCAT/UCPEL, 2004, p.41-74.

SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N V. *O futuro ameaçado: o mundo rural face aos desafios da masculinização, do envelhecimento e desagrarização*, In: ENSAIOS FEE, Porto Alegre, v.26, nº1, p.661-694, 2005.

SAUER, S.; PEREIRA, J.M.M. *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006, 352 p.

TEÓFILO, E. Brasil: novos paradigmas para a reforma agrária. *Seminário sobre Mercado de Terras da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)*, Santiago, Chile, 2000.